

STUDI HUKUM KRITIS TERHADAP PRIVATISASI AIR DALAM KERANGKA HAK ASASI MANUSIA

Oleh : Sudjito¹

Intisari

Dalam perspektif studi hukum kritis, perubahan UU No.11 Tahun 1974 tentang Perairan, mengindikasikan adanya tekanan aktor-aktor globalisasi dalam melegalkan privatisasi air di Indonesia. Dalam menghadapi tekanan aktor-aktor globalisasi itu, ternyata Pemerintah tidak berdaya. Sebagai akibatnya, hak atas air yang dalam konteks HAM disebut sebagai hak dasar (a fundamental right), menjadi tak terlindungi dan sulit terpenuhi. Untuk mensikapi hukum sumber daya air yang kapitalistik, bertentangan dengan HAM dan keadilan, diperlukan kecerdasan dan kreativitas, yakni dengan meninggalkan pola pikir positivistik dan berganti ke pola pikir substantif, serta mengacu pada filosofi dan nilai-nilai yang berpihak kepada kepentingan bangsa sendiri.

I. Pendahuluan

Globalisasi sebagai suatu proses pembentukan sistem kapitalis dunia telah mengalami akselerasi pada beberapa dekade terakhir. Selain isu perdagangan, isu lain yang dilansir oleh para aktor globalisasi meliputi pula persoalan lingkungan, hak asasi manusia, hak kekayaan intelektual (property right), dan demokrasi. Melalui berbagai isu yang terkesan "populis" itu, sekilas akan tampak bahwa globalisasi akan membawa persatuan dunia karena ada pertukaran informasi dan komunikasi antar bangsa².

Keadaan demikian mengisyaratkan bahwa relasi antar kekuatan bangsa-bangsa di dunia akan sangat mempengaruhi permasalahan sosial, ekonomi dan hukum dari satu negara. Menurut pandangan Studi Hukum Kritis³, dalam suasana interaksi antar berbagai kepentingan itu, doktrin atau eksposisi hukum bukanlah sesuatu yang terisolasi dengan aspek-aspek sosial, politik dan ekonomi. Hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan merupakan resultante dari berbagai proses interaksi dan negosiasi, sekaligus alat berbagai kepentingan di antara faksi-faksi di dalam masyarakat dan negara⁴. Hukum

¹ SH, MSi, Staf Pengajar pada Fakultas Hukum UGM. Kini sedang mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum di UNDIP Semarang.

² Baca: Hira Jhamtani, Ancaman Globalisasi dan Imperialisme Lingkungan, Insist, 2001, hlm.148. Uraian lebih lengkap mengenai globalisasi juga dapat dibaca dalam Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001

³ Studi Hukum Kritis merupakan terjemahan dari Critical Legal Studies, dan sering disingkat CLS. CLS adalah nama payung bagi suatu arus pemikiran dikalangan ahli hukum di Amerika Serikat yang tidak puas dan menantang pemikiran hukum liberal yang sudah mapan dalam studi-studi hukum.

⁴ Melalui Studi Hukum Kritis ini diharapkan diperoleh kejelasan, bagaimana hubungan-hubungan antara doktrin atau eksposisi hukum dengan aspek sosial-politik dan ekonomi tersebut.

ditantang untuk berperan sebagai mekanisme pengintegrasi⁵, yang dapat mengakomodasi pelbagai kepentingan, baik kepentingan para aktor globalisasi, kepentingan internal bangsa maupun kepentingan internasional.

Tulisan ini mencoba mengkaji masalah privatisasi air sebagai salah satu isu globalisasi, dengan fokus kajian diarahkan pada dimensi hak-hak asasi manusia. Kajian dilakukan dengan menggunakan perspektif Studi Hukum Kritis. Tujuannya untuk melihat kemungkinan implikasi dari privatisasi air itu bagi perkembangan hukum sumber daya air di Indonesia. Kajian ini akan melihat sejauhmana berbagai kepentingan global itu berinteraksi dalam proses pembentukan maupun penerapan hukum sumber daya air, serta bagaimanakah seharusnya sikap kita menghadapi hukum yang sarat dengan kepentingan berbagai aktor globalisasi itu.

II. Studi Hukum Kritis

Untuk mengawali kajian ini, dirasa perlu untuk menjelaskan terlebih dahulu secara umum, apa, mengapa dan bagaimana Studi Hukum Kritis atau the Critical Legal Studies (CLS) itu⁶.

CLS berangkat dari titik tolak pandangan, bahwa "law is as negotiable, subjective and policy-dependent as politics". Menurut mereka, tidak mungkin memisahkan politik dan pilihan-pilihan etik dengan hukum berdasarkan argumen obyektifitas dan netralitas hukum, sebagaimana dikembangkan teoritisasi hukum liberal. Dengan mengemukakan pendirian ini, kalangan CLS ingin mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu pada segi-segi doktrinal semata yang mengandalkan

metode deduktif (lewat silogisme logika formal), tetapi juga dengan mempertimbangkan berbagai faktor di luar hukum seperti pengaruh-pengaruh faktor sosial-politik dan ekonomi dalam proses pembentukan dan aplikasi hukum.

Dalam pandangan CLS, faktor-faktor yang disebutkan di atas sangat terkait dan berpengaruh, baik dalam proses pembentukan hukum (law making) maupun aplikasinya dalam kasus-kasus konkrit (law application). Hukum bukanlah ranah yang esoterik dari wacana moral, ekonomi, dan politik pada umumnya. Dengan titik tolak seperti ini tampak sangat sulit untuk membayangkan suatu netralitas dan obyektifitas hukum; apakah dalam proses pembentukannya maupun dalam interpretasinya. Jauh lebih dapat diterima memandang hukum sebagai suatu produk yang tidak netral; karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.

Mengapa dikatakan demikian? Di sini argumen Roberto M. Unger menjadi penting dikutip: "First, procedure is inseparable from outcome: every method makes certain legislative choices more likely than others ... Second, each lawmaking system itself embodies certain values; it incorporates a view of how power ought to be distributed in the society and how conflicts should be resolved"⁷.

Dengan kata lain, menjadi penting dipahami bagaimana proses-proses pembuatan kebijakan hukum ternyata sangat rentan dipengaruhi oleh prosedur dan pilihan-pilihan legislatif; yang keduanya tidak bisa dilepaskan dari sistem pembuatan hukum di sebuah negara yang pada dirinya bersifat sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan di

⁵ Fungsi hukum integratif ini dimunculkan oleh teori fungsionalis struktural. Niklaus Luhmann, seorang tokoh dari aliran itu antara lain menyatakan bahwa hukum berfungsi menstabilkan pengharapan-pengharapan dan membentuk struktur pengharapan, yaitu suatu kerangka di mana para subyek dapat bekerja di dalam cara yang dapat diramalkan.

⁶ Untuk mendalami tentang CLS ini, layak dibaca karya Roberto M. Unger, *The Critical Legal Studies Movement*, Free Press, New York, 1986

⁷ Baca: Roberto M. Unger, *Law in Modern Society*, Free Press, New York, 1976, p.180.

dalam masyarakat dan bagaimana konflik-konflik yang ditimbulkannya diselesaikan.

Apa yang sesungguhnya dikembangkan CLS adalah suatu teori dengan kapasitas untuk memberikan analisis kausal mengenai doktrin legal dalam hubungan dengan relasi-relasi sosial-ekonomi tanpa mendasarkan diri pada determinisme apapun. CLS menolak baik posisi otonomi hukum yang dikembangkan oleh teori hukum liberal maupun posisi determinisme hukum dari kalangan hukum Marxis.

Dari uraian singkat di atas dapat dipahami bahwa metode analisis CLS sangat terbuka untuk kita gunakan menganalisis proses-proses hukum, baik pembentukan dan penerapannya, maupun untuk menganalisis suatu doktrin hukum dan bagaimana ia telah berfungsi mengabsahkan suatu sistem sosial atau kebijakan tertentu.

III. Hak Atas Air Sebagai Hak Asasi Manusia

Dalam perspektif hak asasi manusia (HAM), akses kepada air bersih merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Pada level global, pada bulan November 2002, Komite PBB untuk Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mendeklarasikan akses terhadap air merupakan sebuah hak dasar (*a fundamental right*). Dinyatakan pula bahwa air adalah benda sosial dan budaya, dan tidak hanya komoditi ekonomi.

Di Indonesia, hak atas air keberadaannya telah dijamin konstitusi, yakni pada pasal 33 UUD 1945, ayat 3 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasarkan hak menguasai, negara selanjutnya dapat menetapkan hak-hak atas air dan memberikannya kepada setiap orang yang memenuhi persyaratan. Dengan demikian, sejak awal pendiri negara ini telah menyadari

perlunya penyediaan kebutuhan dasar, termasuk air, dijamin dalam konstitusi. Ini merupakan kontrak sosial dan kontrak politik antara Pemerintah dan warganegara.

Dengan merujuk mengenai ciri-ciri menonjol dari HAM yang dikemukakan oleh James W. Nickel⁸, maka dalam kerangka HAM, hak atas air itu mempunyai karakteristik sebagai berikut:

Pertama, hak atas air adalah hak. Hal ini perlu ditegaskan. Maknanya, menunjukkan bahwa hak atas air itu merupakan norma-norma yang pasti dan memiliki prioritas tinggi yang penegakannya bersifat wajib.

Kedua, hak atas air itu dianggap bersifat *universal*, yang dimiliki oleh manusia sematamata karena ia adalah manusia. Pandangan ini menunjukkan secara tidak langsung bahwa karakteristik seperti ras, jenis kelamin, agama, kedudukan sosial, dan kewarganegaraan tidak relevan untuk mempersoalkan apakah seseorang memiliki atau tidak memiliki hak atas air. Ini juga menyiratkan bahwa hak atas air tersebut dapat diterapkan di seluruh dunia. Salah satu ciri khusus dari hak atas air yang berlaku sekarang adalah bahwa itu merupakan hak internasional. Kepatuhan terhadap hak serupa itu telah dipandang sebagai obyek perhatian dan aksi internasional yang sah.

Ketiga, hak atas air dianggap *ada dengan sendirinya, dan tidak bergantung* pada pengakuan dan penerapannya didalam sistem adat atau sistem hukum di negara-negara tertentu. Hak ini boleh jadi memang belum merupakan hak yang *efektif* sampai ia dijalankan menurut hukum, namun hak itu eksis sebagai standar argumen dan kritik yang tidak bergantung pada penerapan hukumnya.

Keempat, hak atas air dipandang sebagai *norma-norma yang penting*. Meski tidak seluruhnya bersifat mutlak dan tanpa perkecualian, hak atas air cukup kuat

⁸ Baca : James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Hak Asasi Manusia*, (terjemahan : Titis Eddy Arini), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm.1-3.

kedudukannya sebagai pertimbangan normatif untuk diberlakukan di dalam benturan dengan norma-norma nasional yang bertentangan, dan untuk membenarkan aksi internasional yang dilakukan demi hak asasi manusia. Hak-hak yang dijabarkan di dalam Deklarasi tersebut tidak disusun menurut prioritas; bobot relatifnya tidak disebut. Tidak dinyatakan bahwa beberapa di antaranya bersifat absolut. Dengan demikian hak atas air yang dipaparkan oleh Deklarasi itu adalah sesuatu yang oleh para filsuf disebut sebagai *prima facie rights*.

Kelima, hak atas air itu *mengimplikasikan kewajiban* bagi individu maupun pemerintah. Adanya kewajiban ini, sebagaimana halnya hak-hak yang berkaitan dengannya, dianggap tidak bergantung pada penerimaan, pengakuan, atau penerapan terhadapnya. Pemerintah dan orang-orang yang berada di mana pun diwajibkan untuk tidak melanggar hak seseorang, kendati pemerintah dari orang tersebut mungkin sekaligus memiliki tanggung jawab utama untuk mengambil langkah-langkah positif guna melindungi dan menegakkan hak atas air itu.

Akhirnya, hak atas air itu *menetapkan standar minimal* bagi praktek kemasyarakatan dan kenegaraan yang layak. Tidak seluruh masalah air yang lahir dari kekejaman atau pementingan diri sendiri dan kebodohan merupakan problem hak asasi manusia. Sebagai misal, suatu pemerintah yang gagal untuk menyediakan waduk-waduk air nasional bagi rakyatnya sehingga terjadi kekeringan memang dapat dkecam sebagai tidak cakap atau tidak cukup memperhatikan kesempatan untuk mendapatkan distribusi air yang cukup dan merata, namun hal tersebut tidak akan pernah menjadi persoalan hak asasi manusia.

Konsekuensi bagi Indonesia, sebagai salah satu diantara 145 negara yang menandatangani Deklarasi Air 2002 tersebut, adalah harus menjamin bagi setiap warga negaranya untuk memiliki akses kepada air bersih. Sebagaimana dikemukakan Stephen A. Hansen⁹, bahwa dalam ajaran HAM, penyelenggara Negara sesungguhnya memiliki tiga kewajiban terhadap rakyatnya, yaitu (1) menghargai HAM rakyatnya; (2) melindungi HAM rakyatnya; dan (3) memenuhi HAM rakyatnya. Terkait dengan kewajiban-kewajiban tersebut, khususnya kewajiban ke tiga, maka untuk memenuhi hak atas air bagi rakyatnya, mempersyaratkan penyelenggara negara mengkaji ulang prioritas kerjanya, membuat perubahan-perubahan aturan, administrasi, anggaran, peradilan, dan hal yang diperlukan lainnya untuk mewujudkan hak atas air dari rakyatnya tersebut.

Pelaksanaan kewajiban-kewajiban tersebut sebagaimana akan diuraikan di bawah, ternyata tidak mudah. Kendalanya, terutama berasal dari adanya berbagai tekanan para aktor globalisasi yang mendesakkan kepentingannya dalam rangka memperlicin proses kapitalisasi global. Kita akan melihat bagaimana produk perundang-undangan yang mengatur sumber daya air terpaksa harus diubah sedemikian rupa agar privatisasi air bisa berjalan lancar. Padahal dengan privatisasi, hak atas air bagi rakyat justru menjadi tak terlindungi dan sulit terpenuhi.

Privatisasi Air¹⁰

Dalam skala global, saat ini sekitar 1 milyar penduduk dunia tidak memiliki akses pada air bersih, 2 milyar tidak memiliki sanitasi yang memadai, dan setiap tahun 3 juta penduduk meninggal karena berbagai penyakit yang

⁹ Stephen A. Hansen, *Theasuurus of Economic, Social and Cultural Rights: Terminology and Poential Violation*, Washington: American Assosiation for Advadcement of Science, 2000.

¹⁰ Uraian lengkap dan menarik mengenai privatisasi air ini dapat dibaca pada Vandhana Shiva, *Waters War : Privatisasi, Profit dan Polusi*, Insist Press dan WALHI, Jakarta, 2003.

disebabkan oleh air. Bahkan dalam Stockholm Water Symposium (Simposium mengenai Air di Stockholm) Agustus 2000 yang membahas mengenai krisis air di bumi, dikhawatirkan dalam tahun 2025, dua pertiga penduduk dunia akan mengalami krisis air.

Untuk menanggapi krisis air tersebut, Bank Dunia mengeluarkan kebijakan privatisasi air yang termasuk didalam paper mengenai "Improving Water Resource Management" yang dikeluarkan Bank Dunia pada tahun 1992. Paper tersebut berisi argumentasi mengenai pentingnya kebijakan untuk menetapkan harga sebagai mekanisme insentif untuk mendorong konsumen lebih efisien dalam penggunaan air. Nantinya harga air yang harus dibayar masyarakat harus dapat menutupi biaya operasional institusi yang mengelola penyediaan air tersebut, dan dengan demikian pemerintah tidak lagi memberikan subsidi.

Terkait dengan persoalan privatisasi air ini, kekhawatiran sebagian besar Non Government Organization (NGO) terletak pada kenyataan bahwa privatisasi yang berarti komodifikasi dan komersialisasi air akan mengakibatkan harga air yang semakin mahal bagi kelompok miskin. Bagaimana mungkin prinsip-prinsip privatisasi sejalan dengan peningkatan akses kelompok miskin terhadap sumber daya air?

Di Indonesia, persoalan besar dalam pengelolaan air, diantaranya:

Distribusi pelayanan air tidak merata. Distribusi lebih banyak difokuskan untuk melayani kegiatan komersial yang mendukung pembangunan ekonomi. Hanya konsumen yang mampu membayar yang dapat memiliki akses terhadap air bersih.

Polusi air. Kualitas air di Jakarta dan kota besar lainnya tidak layak dijadikan sebagai air minum karena sumber airnya sudah tercemar.

Ketidakmampuan Pemerintah untuk memperluas jaringan irigasi bagi keperluan

pertanian, sehingga salah satunya terjadi penurunan produksi padi.

Berkurangnya sediaan (supply) air baik bagi air bersih maupun air minum yang disebabkan berkurangnya daerah tangkapan air akibat alih fungsi lahan.

Masalah-masalah di atas secara umum bersumber pada persoalan manajemen di dalam tubuh institusi pemerintah yang terkait dalam pengelolaan air, antara lain korupsi, perbedaan kepentingan antar institusi, dan keterbatasan dana. Di satu sisi Pemerintah tidak memiliki dana subsidi yang cukup untuk membenahi manajemen sektor air, dan disisi lain institusi pemerintah itu sendiri tidak efisien.

Menurut Richard Hopkins, pimpinan Tim WASPOLA, untuk mengatasi permasalahan-permasalahan air di atas Pemerintah perlu melibatkan sektor swasta dalam pengelolaan air karena pemerintah tidak memiliki dana yang cukup.¹¹ Sesuai dengan saran tersebut, maka Bank Dunia, Asian Development Bank (ADB), dan pemerintah Indonesia sepakat untuk melakukan perubahan institusi dan legal formal pada sektor air. Dengan demikian, UU no 11 tahun 1974 mengenai Perairan dan UU atau peraturan yang terkait dengannya harus diubah/direvisi untuk menjamin kelancaran privatisasi air tersebut, yaitu :

1. Mengurangi peran dari pemerintah pusat hanya terbatas pada fungsi-fungsi pengaturan (regulatory).
2. Meningkatkan kerjasama antara sektor publik dan swasta ditingkat regional dan lokal.
3. Membagi kewenangan pengelolaan sumberdaya ke tingkat lokal dan regional, yaitu propinsi, kabupaten dan lokal.
4. Membangun konsultasi publik dan partisipasi stakeholder lainnya dengan menciptakan institusi yang mampu memfasilitasi terjadinya dialog antar stakeholder.

¹¹ Baca : P. Raja Siregar, *Privatisasi Air*, dalam <http://www.walhi.com/privatisasi>.

5. Membangun pengelolaan sistem irigasi yang partisipatif yang memungkinkan pengelolaan tersebut sampai di tangan komunitas/kelompok pengguna air.

Dengan prinsip-prinsip tersebut dan melalui bantuan finansial dan teknis dari Bank Dunia dan ADB, Pemerintah Indonesia menyusun restrukturisasi sektor air, yang memungkinkan desentralisasi pengelolaan air dan masuknya sektor swasta terutama di daerah perkotaan dengan disetujuinya WATSAL (Water Resources Sector Adjustment Loan = Pinjaman Penyesuaian Sektor Sumber Daya Air). Restrukturisasi sektor air ini harus dilihat sebagai bagian persyaratan pinjaman dalam Structural Adjustment Loan (Pinjaman Penyesuaian Struktural) dari Bank Dunia dan IMF untuk mengatasi krisis ekonomi yang dimulai tahun 1997.¹²

Pinjaman WATSAL bagi Indonesia sebesar US\$ 300 juta disetujui oleh Direktur Eksekutif Bank Dunia pada 18 Mei 1999. WATSAL dibentuk untuk menyediakan bantuan kepada pemerintah Indonesia guna mendukung reformasi di sektor air dan irigasi melalui penguatan institusi dan perangkat hukum untuk pengelolaan sumberdaya daerah aliran sungai (DAS), pengurangan polusi air, dan pengelolaan sumberdaya air dan sistem irigasi.

Rencana privatisasi air difokuskan pada sektor sanitasi atau penyediaan air bersih di perkotaan. Keterlibatan swasta dalam hal ini adalah pada penyediaan prasarana, distribusi, dan penarikan retribusi pemakaian air dari konsumen. Fokus

pada wilayah perkotaan disebabkan adanya kemudahan dalam investasi prasarana distribusi air dan kemampuan konsumen untuk membayar. Prasarana distribusi air di kota relatif sudah terbangun. Sementara di pedesaan, cakupan pengelolaan air akan membutuhkan investasi prasarana yang cukup besar (karena selama ini prasarana masih kurang) dan adanya persoalan penggunaan air irigasi oleh petani.

Sebenarnya mengenai privatisasi air itu sendiri, hingga saat ini masih terdapat perdebatan, baik di tingkat pusat maupun di beberapa pemerintah daerah mengenai perlu tidaknya privatisasi. Sebagai contoh kasus, rencana privatisasi PDAM Kota Bandung tidak berjalan lancar karena tidak semua pihak setuju dengan rencana privatisasi tersebut. Pemerintah provinsi berkeinginan untuk menguasai pengelolaan sumberdaya air baku karena air telah dipandang sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan. PDAM Kota Bandung sendiri menolak privatisasi karena keuntungan terbesar dari perusahaan tersebut akan dinikmati oleh perusahaan yang menjadi mitra PDAM.

Berbagai kalangan terutama NGO dan asosiasi petani di Indonesia menentang privatisasi air dikarenakan kekhawatiran akan kenaikan harga yang justru menjauhkan kelompok miskin dari akses terhadap air minum dan sanitasi. Nila Ardhanie, Koordinator Advokasi Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air, misalnya, mengatakan bahwa kecenderungan pemerintah Indonesia melakukan privatisasi air akan berdampak pada harga air yang semakin

¹² Dalam pandangan Hening Parlan, restrukturisasi sektor air dengan Structural Adjustment Loan itu tidak lain sekedar kamuflase belaka. Apa yang sebenarnya terjadi adalah ketika krisis air semakin meningkat di seluruh dunia, maka saat itu perusahaan-perusahaan multinasional menawarkan solusi yang radikal melalui komodifikasi dan transportasi massal pasokan air. Para pendukung komodifikasi menyatakan bahwa hal tersebut adalah satu-satunya jalan untuk mendistribusikan air ke dunia yang 'haus'. Namun faktanya bahwa menunjukkan memperdagangkan air di pasar terbuka tidak dapat memenuhi kebutuhan kaum miskin. Itu berarti pengadaan air hanya untuk memenuhi kepentingan kelompok yang mampu membayar, seperti orang perkotaan yang hidup dalam apartemen, orang yang hidup dalam lingkungan high tech, dan berkecukupan. Baca: Hening Parlan dalam *Neoliberalisme Menjarah Surga*, Walhi, Jakarta, 2002, hlm.1.

meningkat, disamping akan menimbulkan kekacauan (chaos) masyarakat didasarkan atas pengalaman di Afrika Selatan.¹³

Dalam pada itu kita seharusnya memetik pelajaran dari pengalaman kegagalan privatisasi air pada beberapa negara lain. Riset yang dihasilkan oleh the PSI's Research Unit, University of Greenwich, London, menemukan bahwa privatisasi air oleh perusahaan-perusahaan multinasional di negara sedang berkembang tidak terlepas dari persoalan "korupsi". Perusahaan swasta pengelola air tersebut mengalami kegagalan finansial dan yang penting "gagal untuk melayani kelompok miskin bahkan mengeksploitasi kelompok-kelompok tersebut" (dinyatakan oleh J. F. Talbot, CEO of SAUR International yang merupakan perusahaan multinasional keempat terbesar di dunia pada Januari 2002). Penelitian di Bolivia, Pakistan, dan Argentina menunjukkan gejala yang sama yaitu kenaikan harga dan kegagalan melayani kelompok miskin. Di Cochabamba, Bolivia setelah privatisasi terjadi kenaikan harga air sekitar 300%, sekitar 25% dari total pendapatan kelompok miskin.

Pengalaman lain memberikan pelajaran bahwa perusahaan multinasional yang menguasai 70% bisnis air di dunia yaitu Suez-Lyonaise dan Vivendi dari Perancis telah didakwa sebagai anti kompetisi. Bahkan Suez-Lyonaise di Perancis didakwa dengan tuduhan suap dan korupsi.

Di Indonesia sendiri telah muncul fenomena bahwa privatisasi air telah menyebabkan adanya lonjakan harga air. Sebagai contoh kasus, PD PAM Jaya setelah

dikelola bersama dengan Thames Water International UK dan Lyonaise Prancis telah mengalami 2 kali kenaikan harga pada tahun 1998 (20%) dan 2001 (35%). Sumber tidak resmi menyebutkan pada bulan April 2004 akan naik lagi sebesar 40%.

Tekanan Aktor Globalisasi Terhadap Penyusunan Hukum Sumber Daya Air

Sebagaimana diketahui bahwa sumber daya agraria - yang dalam arti luas meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya¹⁴ seperti: emas, minyak, tembaga, besi, nikel serta sumber-sumber mineral lainnya - merupakan kekayaan alam yang paling diincar oleh Transnational Corporations (TNC's), dan negara-negara konsumen yang sebagian besar adalah negara industri. Dengan latar belakang ini, maka kebijakan atau hukum¹⁵ yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya agraria akan menjadi kepentingan TNC's atau negara-negara konsumen terbesarnya; mereka akan berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijakan atau hukumnya sehingga dapat memfasilitasi kepentingan mereka. Berikut akan ditunjukkan bagaimana Pemerintah Indonesia tidak berdaya menghadapi tekanan para aktor globalisasi itu, sehingga terpaksa harus mengubah UU No.11 Tahun 1974 tentang Perairan untuk selanjutnya mengajukan RUU Sumber Daya Air sebagai gantinya. Di situ kita bisa melihat bahwa doktrin atau eksposisi hukum, sebenarnya tidak imun (bahkan sangat sarat) dengan pengaruh kekuatan ekonomi-politik global.

Saat ini draft RUU Sumber Daya Air - sebagai pengganti UU No.11 Tahun 1974 - yang didalamnya mengandung semangat privatisasi

¹³ Walhi, kiranya dapat disebut sebagai salah satu LSM yang cukup vokal dalam melakukan advokasi menentang privatisasi air di Indonesia.

¹⁴ Baca : Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 jo. UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

¹⁵ Antara kebijakan (publik) dan hukum, sebenarnya merupakan dua hal yang tidak mungkin dipisahkan, karena keduanya merupakan bagian integral, sebagaimana dikatakan oleh Jay A. Sigler dan Benyamin R. Beede, bahwa "*Law is integral part of policy inisiation, formulation, implementation, and evaluation*". Baca: Jay A. Saigler dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, D.C., Health and Company, Belmont, California, 1977, p.11

pengelolaan air sedang dalam tahap diajukan ke DPR. Draft UU Sumber Daya Air ini merupakan prasyarat pinjaman World Bank sebesar 500 juta \$ US. Ini merupakan bagian dari rencana restrukturisasi pengelolaan air yang didorong Worldbank. Restrukturisasi pengelolaan air pada intinya menjadikan peran negara seminimal mungkin. Argumentasinya untuk mengurangi peran negara, pengurangan subsidi serta menyerahkan peran pelayanan publik kepada swasta. Ini merupakan agenda liberalisasi total yang ditekankan oleh kreditor internasional, IMF dan World Bank secara bersamaan.

Di dalam draft RUU Sumber Daya Air itu, pola pengelolaan sumberdaya air ditetapkan dengan melibatkan masyarakat seluas-luasnya dan dunia usaha. Pengelolaan sumberdaya air yang dimaksud di sini adalah pemenuhan kebutuhan air baku untuk air bersih rumah tangga, pertanian, industri, pertambangan, dan kebutuhan lainnya yang berhubungan dengan masyarakat. Ketentuan tersebut menekankan mengenai dibukanya ruang partisipasi seluas-luasnya baik dari sektor swasta maupun masyarakat. Partisipasi swasta di sini diartikan dengan swasta dapat membangun, mengoperasikan, dan mengelola prasarana dan distribusi sumberdaya air, tidak hanya di kota tetapi juga di daerah pedesaan.

Dengan demikian, fokus partisipasi dalam RUU ini lebih ditekankan pada partisipasi sektor swasta, seperti mengenai hak perusahaan sumberdaya air. Hak tersebut selain yang diberikan kepada BUMN/BUMD, juga dapat dilaksanakan oleh badan usaha, perorangan, atau kerjasama antar badan usaha berdasarkan ijin hak guna usaha air dari pemerintah propinsi atau pemerintah kabupaten/kota sesuai kewenangannya.

Salah satu persoalan penting yang perlu dikaji dalam RUU ini adalah mengenai hak guna pakai sumberdaya irigasi dimana perkumpulan petani pemakai air (P3A) dibebani izin dari pejabat yang berwenang, seperti beban izin yang diberikan kepada pemegang hak guna

usaha. Dengan diberlakukannya izin tersebut memungkinkan peluang biaya tambahan melalui retribusi resmi maupun pungutan tidak resmi. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa perizinan adalah sumber pungutan tidak resmi yang menimbulkan biaya tinggi terhadap peminta izin dan dampak terbesarnya justru pada kelompok tidak mampu. Padahal sekitar 7,1 juta ha lahan pertanian kita adalah lahan pertanian irigasi.

Dalam draft RUU Sumber Daya Air tersebut, pembiayaan atas pengelolaan sumber-sumber air, jaringan irigasi tidak lagi diberikan oleh Pemerintah. Pemerintah Daerah diminta mengupayakan sendiri pembiayaan pengelolaan air tersebut, atau dengan jalan mencari investor. Dengan adanya restrukturisasi pengelolaan air, penguasaan dan akses masyarakat terhadap sumber-sumber air akan berubah total. Pada jaringan irigasi, diantaranya kelak akan dipungut tarif oleh swasta pengelola. Penyediaan air bersih oleh swasta di berbagai daerah akan dimungkinkan dengan adanya undang-undang ini. Dalam kondisi krisis ekonomi dan ambruknya swasta nasional, tampaknya investasi asinglah yang akan mengambil peran tersebut.

Arah perubahan pengelolaan sumber daya air seperti diatas memberikan penjelasan bahwa Pemerintah tidak berdaya merealisasikan tugas dan tanggung jawabnya untuk menjadikan sumber daya air yang ada di Indonesia menjadi sumber kemakmuran bagi sebesar-besarnya rakyat Indonesia. Arah perubahan itu justru menggambarkan bahwa Pemerintah berusaha mengakomodasi desakan kepentingan para aktor globalisasi, yang pada dasarnya merupakan pengembangan paham neoliberalisme di bidang perairan. Kaidah-kaidah pembentukan hukum yang harus mengacu kepada peraturan-perundangan yang lebih tinggi, yaitu Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maupun UU No.5/1960 (UUPA), ternyata diabaikan. Bahkan dalam ketidak-berdayaannya itu, Pemerintah juga terpaksa harus mengubah UUPA, yang saat ini juga dalam proses pembaruan.

Dalam konteks perubahan hukum yang dipaksakan oleh para aktor globalisasi itu, betatapun teks dan penjelasan pasal-pasal yang terdapat di dalamnya terkesan populis, namun teks-teks demikian itu sarat dengan jebakan. Sungguh akan tersesat bila teks-teks itu dipahami secara otonom atau netral. Oleh sebab itu, kita harus kritis, yakni melakukan pemahaman dalam konteks perkembangan sosial-ekonomi politik global. Melalui pendekatan kritis demikian akan dihasilkan kesimpulan yang lebih mengenai dan bermanfaat untuk melihat kepentingan-kepentingan di balik perumusan pasal-pasal itu. Kepentingan dimaksud adalah kepentingan kapitalisme global, yakni bagaimana menciptakan situasi dan kondisi yang bisa menjadikan negara sebagai kekuatan pendukung proses pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini, maka perubahan arah pengelolaan sumber daya air yang mengakomodasi privatisasi air, lebih tepat dipahami sebagai upaya penataan kembali agar kerja tata pemerintahan bisa kembali market friendly, yakni ramah terhadap kepentingan modal raksasa yang merajai pasar,¹⁶ walaupun untuk keperluan ini hak-hak rakyat terpaksa harus dikorbankan.

IV. Implikasi Privatisasi Air Terhadap HAM

Sesuai dengan amanat konstitusi, penguasaan sumber daya air oleh Negara yang seharusnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran seluruh rakyat. Apabila

Pemerintah tidak berdaya menghadapi berbagai tekanan dari para aktor globalisasi, sehingga privatisasi air terpaksa dilegalkan melalui hukum sumber daya air, maka dalam konteks HAM hal demikian identik dengan ketidak-mampuan Pemerintah dalam menghargai, melindungi dan memenuhi hak asasi rakyatnya.

Merujuk kembali pada pendapat Stephen A. Hansen¹⁷ bahwa penyelenggara negara disebut melanggar HAM apabila:

1. Tindakannya nyata-nyata bertentangan dengan hak asasi manusia rakyatnya. Pelanggaran ini disebut sebagai *act of commission*.
2. Tindakannya membiarkan pihak lain merusak hak-hak asasi rakyatnya. Pelanggaran ini disebut sebagai *act of omission*.

Dengan dua kriteria di atas, maka Pemerintah dikategorikan melanggar HAM apabila dia melakukan pelanggaran terhadap hak atas air yang dimiliki rakyat, yang diakibatkan oleh penggunaan atau penyalahgunaan wewenang dan membiarkan pihak lain melanggar hak atas air itu juga. Tentunya tidak mudah dan kurang bijaksana, apabila dalam proses penyusunan hukum sumber daya air itu, dengan emosi kita menuduh Pemerintah telah melanggar HAM. Sesuai dengan prosedur baku, bahwa dalam proses penyusunan suatu UU Pemerintah telah melakukan kerjasama dengan DPR. Jadi secara formal, rakyat - melalui para wakilnya - telah diperhatikan aspirasinya dan diikuti-sertakan dalam proses penyusunan

¹⁶ Terkait dengan masalah *market friendly* ini, hubungan antara ideologi, kepentingan dan kebijakan sungguh penting disadari. Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang lebih kompleks di mana ideologi menjembatani antara kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem kepercayaan, seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian di dalamnya yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya. Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga kepentingan bagi keseluruhan masyarakat. Baca : Noer Fauzi Rahman, "Awal Pasang Naik Pembaruan Agraria, Panorama tentang Neo-liberalisme, Hak Asasi Manusia dan Kemelut Pembaruan Hukum Agraria Nasional", makalah untuk seminar nasional: *Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA Sebagai Pelaksanaan TAP-MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, BPN-FH UGM, Yogyakarta, 21 September 2001, hlm. 3.

¹⁷ *Op cit*, p.6

UU tersebut. Kalau semua prosedur telah ditaati, namun hasilnya tidak memuaskan bagi rakyat, barangkali persoalannya terkait pada kapasitas para wakil tersebut. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa tidak seluruh masalah air yang lahir dari kekejaman atau pementingan diri sendiri dan kebodohan merupakan problem hak asasi manusia. Cukuplah kiranya, bila berbagai kecaman dan protes dari berbagai kalangan terhadap rencana privatisasi air itu, direspon oleh Pemerintah dan DPR dengan positif, yakni dengan sungguh-sungguh berusaha membuat rumusan pasal-pasal yang bisa didaya-gunakan untuk melindungi dan memenuhi hak atas air bagi rakyat.

Sebagaimana dikatakan oleh Noer Fauzi Rahman,¹⁸ bahwa muara penggunaan ajaran HAM adalah pemahaman tentang batas-batas kekuasaan/kewenangan penyelenggara negara, yang pada pokoknya pemerintah tidak mudah melakukan pembatasan terhadap hak-hak rakyat ataupun mengalihkan hak-hak tersebut untuk kepentingan Negara maupun pihak ketiga. Negara dan kekuasaannya justru seharusnya diefektifkan untuk menjamin kepastian hak atas air bagi rakyat, sekaligus pemanfaatannya secara berkesinambungan.

V. Penutup

Menghadapi ketidak-mampuan Negara dalam membentengi diri dari ancaman globalisasi itu, diperkirakan akan memunculkan aliansi-aliansi organisasi pengguna air

tradisional yang di back-up oleh organisasi-organisasi non pemerintah, baik yang berskala lokal, nasional maupun internasional, yang akan melakukan advokasi dalam rangka mendesakkan kepentingannya kepada aktor-aktor globalisasi agar mereka menghentikan praktek privatisasi air itu. Tindakan-tindakan para pengguna air, seperti : petani ataupun petambak akan diartikulasikan oleh aktivis-aktivis LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dalam berbagai bentuk, mulai dari tindakan yang berskala jangka pendek, (seperti: menolak kehadiran investor perairan), sampai terwujudnya perubahan kebijakan perairan yang merakyat.

Apabila ternyata privatisasi air menjadi bagian tak terelakkan dari perubahan hukum sumber daya air, maka kita harus cerdas dan kreatif dalam mensikapi hukum yang berwatak kapitalis itu. Pola pikir dan sikap yang positivistik harus kita tinggalkan dan segera digantikan dengan pola pikir dan sikap yang substantif. Artinya, ketika kita dihadapkan pada kenyataan bahwa hukum sumber daya air melegalkan privatisasi air, padahal secara substansial bertentangan ajaran hak asasi manusia dan keadilan, maka salah satu tindakan realistik yang bisa ditempuh oleh para pengguna air (rakyat) adalah memberikan tafsir baru terhadap semua produk hukum dan kebijakan sumber daya air itu dengan merujuk pada filosofi dan nilai-nilai yang berpihak kepada kepentingan bangsa sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Fakih, Mansour., 2001, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jhamtani, Hira., 2001, *Ancaman Globalisasi dan Imperialisme Lingkungan*, Insist Press, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Hansen, Stephen A., 2000, *Theasuurus of Economic, Social and Cultural Rights: Terminology and Poential Violation*, Washington: American Assosiation for Advadcement of Science.

¹⁸ Op cit, hlm.5

- Nickel, James W., 1996, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Hak Asasi Manusia*, (terjemahan : Titis Eddy Arini), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Parlan, Hening., 2002, *Neoliberalisme Menjarah Surga*, Walhi Jakarta.
- Shiva, Vandhana., 2003, *Waters War : Privatisasi, Profit dan Polusi*, Insist Press dan WALHI, Jakarta.
- Unger, Roberto M., 1976, *Law in Modern Society*, Free Press, New York.
- , 1986, *The Critical Legal Studies Movement*, Free Press, New York.